

ТЕЗИСЫ
к выступлению на XX Российском муниципальном
форуме на тему "Государственная политика в
области местного самоуправления
на современном этапе"

Уважаемые коллеги!

Государственная политика в области местного самоуправления на современном этапе ориентирована на:

повышение уровня взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти,

развитие территориальной организации местного самоуправления,

развитие форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также на решение ряда других важных вопросов в этой области.

Совсем недавно произошли очень важные изменения — приняты и с 4 июля вступили в силу

поправки к Конституции Российской Федерации, которые самым непосредственным образом коснулись местного самоуправления.

Хочу начать свое выступление именно с них.

1. Закрепление в Конституции единства системы публичной власти.

Цель — повышение уровня взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Это необходимо в первую очередь для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Речь идёт о функциональном единстве. Это **не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не означает вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.**

2. Также в Конституцию введена важная гарантия для муниципалитетов, которая касается **права на компенсацию дополнительных расходов, возникших**

в результате выполнения органами местного самоуправления **во взаимодействии с органами госвласти публичных функций.**

3. Важным изменением является уход от указания в Конституции конкретных видов муниципальных образований (городских и сельских поселений), а также закрепление принципа определения территории муниципальных образований с учетом исторических и иных местных традиций. Определяться это всё будет федеральным законом.

Такой подход будет способствовать оптимальной организации местного самоуправления с учетом многообразия видов муниципалитетов.

4. Теперь хотел бы перейти к вопросам **стратегического планирования на муниципальном уровне, ведь эта тематика приобретает особую значимость в свете изменений в Конституцию.**

Отмечу, что сегодня по-прежнему остается актуальным вопрос обеспечения **взаимоувязки документов стратегического планирования всех**

уровней, в том числе обеспечения их взаимной согласованности по целям, приоритетам, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, срокам реализации, а также их синхронизация с бюджетным процессом.

Также необходимо обеспечить интеграцию региональных и муниципальных документов стратегического планирования с национальными проектами.

Решение данной задачи представляется особенно важным в контексте вопросов функционирования единой системы публичной власти и взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Для эффективной работы в рамках единой системы стратегического планирования необходимо обеспечить четкую декомпозицию целей и задач, показателей и мероприятий национальных проектов

на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Замечу, что в рамках проводимых нашим Комитетом мероприятий мы не раз затрагивали этот вопрос и давали соответствующие рекомендации.

Сегодня мы видим, что согласованность документов стратегического планирования в регионах в основном достигается путем совместной работы муниципальных образований с органами государственной власти субъектов Федерации.

Многие регионы сообщают нам о положительном опыте и наличии у них выстроенной системы стратегического планирования.

Однако мы видим, что органичная взаимосвязь различных документов стратегического планирования как по вертикали, так и по горизонтали в масштабах страны по-прежнему не обеспечена на должном уровне.

Нами было предложено Министерству экономического развития Российской Федерации

разработать эффективные правовые механизмы, направленные на обеспечение согласованности в части последовательности, порядка разработки и содержания документов стратегического планирования, принимаемых на региональном и муниципальном уровнях, во взаимосвязи с документами бюджетного планирования.

Говоря о совершенствовании правового регулирования стратегического планирования на муниципальном уровне, хочу отметить, что сегодня в Федеральном законе № 172-ФЗ вопросы стратегического планирования на уровне муниципального образования регулируются лишь в самом общем виде и требуют конкретизации.

В ноябре 2018 года Государственной Думой был принят в первом чтении проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (№ 439861-7).

Этот проект как раз и был направлен на

конкретизацию положений Федерального закона № 172-ФЗ в части вопросов стратегического планирования на уровне муниципального образования.

Данный законопроект пока ещё не принят Государственной Думой.

Отмечу, что наш Комитет поддерживал концепцию законопроекта, однако по ряду вопросов у нас была принципиальная позиция.

Мы считаем, что **при установлении обязанности по разработке тех или иных документов стратегического планирования на муниципальном уровне необходим дифференцированный подход, который бы учитывал вид муниципального образования, а также другие факторы, отражающие его реальные возможности по разработке этих документов стратегического планирования.**

Другим важным моментом является то, что устанавливая новых участников стратегического планирования, необходимо четко закреплять их

полномочия и статус. Следует ясно представлять, кто и какую функцию будет выполнять в процессе этой деятельности и какова роль и ответственность каждого из участников стратегического планирования.

5. Перейду к вопросам, касающимся государственной политики в области развития **территориальной организации местного самоуправления.**

Важной мерой для всего муниципального сообщества стало **введение нового вида муниципального образования – муниципального округа.**

Этот вид муниципального образования представляет собой **одноуровневую схему организации местного самоуправления**, дающую альтернативу имеющейся сейчас практике создания городских округов на слабо урбанизированных (по сути, сельских) территориях.

В связи введением данного вида муниципального образования Законом были **уточнены критерии, которым должны соответствовать городские округа.**

В частности, закреплено, что **не менее двух третей** населения городского округа должны проживать в городских населенных пунктах, а плотность населения на территории городского округа должна **в пять и более раз превышать** среднюю плотность населения в России.

Очень важный момент заключается в том, что преобразование "двухуровневых" районов в "одноуровневые" муниципальные округа – это **право населения и органов местного самоуправления.** Поэтому там, где устоялась система муниципальных районов с поселениями, местное сообщество сможет продолжить работу в рамках привычной "двухуровневой" системы местного самоуправления.

Федеральный закон закрепил механизм, обеспечивающий сохранение доступа жителей к местной власти – создание **территориальных органов**

местной администрации в населенных пунктах в составе муниципального округа. Это очень важно, чтобы там, где будут создаваться муниципальные округа, люди не думали, что местная власть от них отдалается.

Законом также была конкретизирована процедура проведения схода граждан в населенных пунктах.

Зачастую бывает крайне затруднительно соблюсти требование о правомочности схода, касающееся присутствия в одном месте **более половины обладающих избирательным правом жителей** населенного пункта.

В этой связи Законом установлена **возможность поэтапного проведения схода граждан** в случае, если в населенном пункте невозможно одновременное совместное присутствие более половины обладающих избирательным правом жителей.

В переходных положениях Закона заложен достаточно **длительный переходный период** – **до 1 января 2025 года**, который позволит плавно и

безболезненно перестроиться на новую схему организации местного самоуправления там, где будет принято такое решение.

Также закреплено правило о том, что те городские округа, которые не будут соответствовать предусмотренным требованиям (доле населения городских населенных пунктов, площади территории, плотности населения) **должны быть наделены статусом муниципального округа.**

Реализация этого Закона **позволит консолидировать ресурсы и улучшить финансовое положение населенных пунктов, что будет способствовать повышению эффективности решения отраслевых вопросов местного значения.**

Это придаст импульс развитию не только городских агломераций, но и сельских территорий. **Для нас принципиально важно, чтобы развитие агломераций не осуществлялось в ущерб развитию села.**

6. Теперь я бы хотел перейти к вопросам совершенствования и расширения форм, механизмов и практики участия населения в решении вопросов местного значения.

Мы знаем, что Федеральный закон № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет достаточно широкий перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Это:

муниципальные выборы;

местный референдум;

сход граждан;

правотворческая инициатива граждан;

территориальное общественное самоуправление;

публичные слушания;

собрание, конференция граждан;

опрос граждан;

обращения граждан;
и другие.

Очень важно, что этот перечень **не** является **исчерпывающим** и граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления также в иных формах, не противоречащих закону.

В последние годы многое было сделано для развития институтов непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в законодательном плане.

Например, в 131-ом Федеральном законе был **закреплен правовой статус старост сельских населенных пунктов**.

До этого момента на федеральном уровне отсутствовали положения, закрепляющие правовой статус старост.

А ведь этот институт получил широкое распространение в регионах.

Другим важным изменением стало **включение расположенных на межселенной территории**

населенных пунктов в состав территории, на которой может осуществляться территориальное общественное самоуправление.

В связи с возможностью нахождения населенных пунктов на межселенной территории, то есть вне границ муниципальных образований, в таких населенных пунктах отсутствовала формальная возможность установить границы территориального общественного самоуправления, а также зарегистрировать его устав.

Таким образом эта проблема была решена.

Также внесены изменения, направленные на совершенствование процедуры проведения схода граждан.

Эти изменения **гарантировали** **заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения схода граждан,** а также их **заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта и материалами по**

вопросам, выносимым на решение схода граждан.

Также была предусмотрена возможность поэтапного проведения схода граждан в случае, если в населенном пункте отсутствует возможность одновременного совместного присутствия более половины обладающих избирательным правом жителей данного населенного пункта.

Тематика непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в разных аспектах затрагивается нами практически на каждом проводимом Комитетом мероприятии.

Для нас эти вопросы являются предметом особого внимания.

Одним из наиболее значимых мероприятий стало заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации 5 ноября 2019 года, темой которого стало участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов.

По итогам мероприятия мы рекомендовали регионам шире привлекать к участию в реализации

национальных проектов органы местного самоуправления, в том числе **путем подключения к работе региональных проектных офисов представителей органов местного самоуправления.**

Органам местного самоуправления мы предложили подумать над созданием **муниципальных проектных офисов** в целях реализации национальных проектов.

Также рекомендовали муниципалитетам шире вовлекать жителей, общественные объединения, территориальное общественное самоуправление в работу по благоустройству дворовых территорий, городских парков и других общественных территорий.

7. Весьма перспективной формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления является инициативное бюджетирование.

Хочу кратко рассказать о работе по формированию правовых основ инициативного

бюджетирования, проведённой в Парламенте этой весной.

Инициативное или народное бюджетирование – это качественно новый уровень сотрудничества власти и общества. Граждане получают право **напрямую участвовать в распределении части средств местного бюджета на реализацию своих инициатив.**

Подобные практики активно развиваются в стране. Сейчас в регионах их почти **200 вариантов.**

Самая распространённая практика – программы поддержки местных инициатив. Проекты выдвигаются на собраниях граждан, а затем проходят конкурсный отбор. Победители получают бюджетное финансирование. Среди пионеров движения – Ставрополье, Башкортостан, Тульская область.

Второй вариант – общественные бюджетные комиссии. Они распределяют часть средств местного бюджета на основе предложений жителей. Создаются в Кировской области, Санкт-Петербурге и ряде других регионов.

В Вологодской и Ростовской областях есть также практики предоставления грантов ТОСам и некоммерческим организациям на основе предложений жителей.

До последнего времени в **федеральном законодательстве** вопросы инициативного бюджетирования **не были урегулированы**. 20 июля Президент подписал пакет законов, закрепляющих этот институт на общероссийском уровне.

Федеральные законы от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", от 20 июля 2020 года № 216-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации".

Работа над ними велась почти три года, но наиболее активно – с конца **января (текущего года)**, когда **Президент России поддержал предложение заместителя председателя Совета Федерации Андрея**

Анатолевича Турчака внести соответствующие законопроекты.

И мы их внесли, всесторонне проработав с регионами.

С принятием этих законов созданы равные правовые гарантии участия всех граждан страны в бюджетных решениях.

В законе о местном самоуправлении закреплена самая распространенная практика народного бюджета – инициативные проекты граждан.

Жители смогут выдвинуть проект, направленный на решение вопросов, актуальных для конкретной территории. Инициатором может быть группа граждан, органы ТОС, сельский староста.

Предусмотрено участие в выдвижении проектов граждан с 16-летнего возраста. Это позволит активно вовлекать молодежь, а также интегрировать территориальное общественное самоуправление в реализацию инициативных проектов. Такие практики есть в Вологодской, Кировской, Ульяновской,

Рязанской, Брянской областях. Самый яркий пример – проект "Народный бюджет – ТОС" в Череповце. А в Республике Коми, Санкт-Петербурге, на Сахалине, Ямале и Алтае активно внедряются школьные инициативные проекты.

Выдвижение проектов предусмотрено **на сходах или собраниях граждан**. Сейчас очные встречи лидируют в числе форм обсуждения проектов, и применяются в более чем 50 регионах.

Однако, учитывая современные реалии, мы предусмотрели возможность сбора подписей жителей и проведения опросов по инициативным проектам, в том числе через Интернет. Это позволит увеличить число участников обсуждения. **Использование Интернета активно поддержали регионы**. Например, в Волгограде и Нижнем Новгороде для голосования за проекты используются блокчейн-платформы.

Законы не препятствуют совмещению форм выдвижения проектов. Так, собрание может быть

очно-заочным, включая как встречу, так и последующее голосование: бюллетенями или через Интернет.

Законы определяют также порядок информирования жителей о всех внесенных проектах, сроки их рассмотрения, основания отказа в поддержке проектов.

При множестве инициативных проектов предусмотрено проведение конкурса.

Особое внимание уделено общественному контролю за реализацией поддержанных проектов.

Особо хочу отметить, что законы являются очень гибкими, рамочными. Они позволят сохранить и развить все многообразие практик народного бюджета.

Правила выдвижения, рассмотрения и реализации проектов будет устанавливать местный представительный орган. При наличии региональных субсидий требования к отбору проектов определяет регион.

Если в субъектах Федерации есть иные успешные практики, например, общественные бюджетные комиссии, то они **могут быть интегрированы в процесс отбора проектов или развиваться параллельно.**

Регионы поддержали законы еще на стадии проектов и просили закрепить финансовый механизм реализации инициатив граждан. Теперь в Бюджетном кодексе необходимые нормы есть. Средства на реализацию проектов будут обособляться и учитываться в бюджете отдельной строкой.

Президент России поручил в течение трех лет довести до пяти процентов долю расходов местных бюджетов, которая распределяется с учетом мнения граждан. И уже есть соответствующие решения муниципалитетов. Так, в Нижнем Новгороде принято решение о выделении на инициативные проекты ежегодно не менее 10 процентов от собственных доходов бюджета.

В законе закреплена возможность уплаты в местный бюджет инициативных платежей. Это добровольные денежные взносы граждан или организаций на реализацию конкретных проектов.

Однако, обращаю внимание, что суть инициативного бюджетирования – не сбор денег с населения, а участие граждан в принятии бюджетных решений. Поэтому финансовое участие жителей в реализации проектов не должно быть главным или обязательным условием их выдвижения.

Важнее, на мой взгляд, трудовое участие, что также предусмотрено законом. Это побудит жителей более ответственно отнестись к выбору проектов и их результатам.

Уверен, что принятые законы выведут взаимодействие власти и жителей на новый уровень, а также позволят интегрировать механизмы гражданского участия в реализацию национальных проектов.

8. Еще один вопрос, о котором хотел бы сказать это **совершенствование порядка официального опубликования муниципальных правовых актов.**

Мною, а также моим коллегой членом Совета Федерации Андреем Анатольевичем Шевченко был подготовлен и внесен в Государственную Думу законопроект, **предусматривающий использование "Официального интернет-портала правовой информации" (www.pravo.gov.ru) или иного сетевого издания для официального опубликования муниципальных правовых актов без обязательного дублирования в печатном издании.**

Сейчас муниципальные правовые акты могут быть официально опубликованы **только в печатном издании**, а сетевое издание **рассматривается как дополнительный источник.**

Важно отметить, что печатные издания выходят в свет с определенной периодичностью и поступают читателям не всегда в день выхода из печати. В то же время **сетевые издания одновременно и бесплатно**

доступны многим жителям.

Мы считаем, что предлагаемые изменения позволят облегчить доступ граждан к текстам муниципальных правовых актов и расширить аудиторию ознакомления с ними.

9. Среди важных мер хотелось бы также выделить меры, направленные на упрощение процедуры представления муниципальными депутатами сведений о своих доходах и расходах.

Обработка данных всероссийского опроса субъектов Российской Федерации, который проводился нашим Комитетом, позволила сделать вывод о том, что большинство субъектов Российской Федерации поддерживает эти инициативы.

В результате были приняты 2 закона¹, одним из

¹ Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 228-ФЗ "О внесении изменений в статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и статью 13¹ Федерального закона "О противодействии коррупции" (проект федерального закона № 680572-7 был внесен членами Совета Федерации А.А.Турчаком, О.В.Мельниченко, А.А.Клишасом, В.В.Рязанским, В.С.Тимченко, А.А.Шевченко и депутатами Государственной Думы). Комитет – ответственный.

которых введены альтернативные меры ответственности за незначительные нарушения, допущенные муниципальными депутатами и выборными должностными лицами местного самоуправления при подаче сведений о доходах.

Вторым законом была упрощена процедура декларирования доходов депутатами представительных органов сельских поселений, осуществляющими свои полномочия на непостоянной основе.

Теперь такой депутат должен подать сведения о доходах только в следующих случаях:

1) в течение четырех месяцев со дня избрания депутатом, передачи ему вакантного депутатского мандата или прекращения осуществления им полномочий на постоянной основе;

Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 251-ФЗ "О внесении изменений в статью 12¹ Федерального закона "О противодействии коррупции" (проект № 680571-7 был внесен членами Совета Федерации А.А.Турчаком, О.В.Мельниченко, А.А.Клишасом, В.В.Рязанским, В.С.Тимченко, А.А.Шевченко и депутатами Государственной Думы). Комитет – соисполнитель.

2) совершения в отчетном периоде сделок, общая сумма которых превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

Если в отчетном периоде таких сделок не было необходимо просто сообщить об этом высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в порядке, который устанавливается региональным законом.

Данная инициатива, на мой взгляд, должна решить очень важную проблему, связанную с обязательной ежегодной подачей деклараций сельскими депутатами, ведь именно это, в значительном числе случаев, останавливало граждан от того чтобы брать на себя обязанности по выполнению депутатских полномочий.

10. Одной из важных задач и актуальнейших тем для муниципалитетов является благоустройство территорий.

Комфортная среда проживания является одним

из факторов, определяющих качество жизни граждан в целом, "социальное самочувствие" населения в муниципалитетах.

Сегодня **основным инструментом системного повышения качества и комфорта городской среды на всей территории страны является федеральный проект "Формирование комфортной городской среды"**, входящий в структуру нацпроекта "Жилье и городская среда".

Проект стартовал в 2018 году и нашел живой, позитивный отклик на местах.

Информация Минстроя России² свидетельствует о росте показателей этого федерального проекта.

Например, среднее значение индекса качества городской среды выросло на 2 процента с 2018 по 2019 год.

Доля городов с благоприятной городской средой выросла с 262 в 2018 году до 278 в 2019 году.

Также показатель доли граждан, принявших

² Презентация Минстроя России "Реализация национального проекта "Жилье и городская среда"

участие в решении вопросов развития городской среды вместо запланированных в 2019 году 3,3 млн. человек фактически составил 3,9 млн. человек.

Вместе с тем существуют и определенные проблемы.

Например, проблема высокой стоимости строительно-монтажных работ, сложной и весьма дорогой схемы доставки грузов в субъекты Федерации, которые находятся на значительном удалении от центра и характеризуются суровыми климатическими условиями.

На наш взгляд нужно подумать о **корректировке методики расчета размера федеральной субсидии на поддержку государственных программ субъектов Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в части закрепления в ней повышающего коэффициента для территорий, входящих в Арктическую зону.**

Также весьма актуален **вопрос повышения качества городской среды в малых городах и**

исторических поселениях.

Проводимый в рамках федерального проекта "Формирование комфортной городской среды" Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды среди исторических поселений и малых городов дает ощутимый позитивный эффект.

Вместе с тем, считаю, что задачи повышения качества городской среды, социально-экономического уровня развития малых городов и исторических поселений требуют усилий от всех уровней власти.

Думаю, что стоит подумать о закреплении на федеральном уровне в бюджетном законодательстве возможности **устанавливать для таких муниципальных образований дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц.**

Помимо этого полагаю, что нужно **решить вопрос о введении туристского сбора, а также предусмотреть иные меры, направленные на**

увеличение доходной базы муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения.

Кроме того сегодня очень важна организация системной работы по осуществлению общественной экспертизы и оценке эффективности реализации национального проекта "Жилье и городская среда" на муниципальном уровне.

В эту работу должны быть вовлечены председатели советов многоквартирных домов, товариществ собственников жилья, председатели органов территориального общественного самоуправления.

Очень важно чтобы эта коммуникация была хорошо настроена. Вовремя полученный напрямую от жителей сигнал о проблемах чаще всего помогает не допустить их "разрастания" и наступления негативных последствий.

Уважаемые коллеги!

В своем выступлении я рассказал о различных мерах, которые были приняты в целях развития местного самоуправления, но наиболее важными, разумеется, являются изменения в Конституцию Российской Федерации, касающиеся единой системы публичной власти.

Очевидно, что эти новые положения Конституции должны получить свое развитие в различных нормативных правовых актах.

Поэтому предстоит большая работа по внесению изменений в законодательство, что **является для нас одной из самых важных задач** в ближайшее время.